

Sammanfattning

Kommitténs förslag

Ansvarskommittén föreslår regeringen att det fortsatta utredningsarbetet utgår från en strävan att åstadkomma en likvärdig samhällsservice i en samhällsorganisation med hög demokratisk legitimitet och närhet till medborgarna. För att förverkliga detta i en framtid som kännetecknas av betydande problem i balansen mellan resurser och anspråk bör i ett första steg tre strategier utvecklas:

- en strategi för en tydligare ansvarsfördelning i samhällsorganisationen vid fler nivåstyrning där en renodling av ansvaret inte är möjlig eller lämplig och som tar sikte på ökad utvecklingskraft,
- en strategi för ökad utvecklingskraft på kommunal nivå, som bygger på en tydlig ansvarsfördelning mellan kommunal och statlig nivå, samt
- en strategi för ökad utvecklingskraft på statlig nivå, som innefattar tvärssektoriell utveckling av statlig verksamhet och statlig styrning.

I ett andra steg vill kommittén pröva angelägna samhällsområden gentemot de nämnda tre strategierna för att finna balanspunkterna mellan olika samhällsnivåer. Det innebär att kommittén kommer att överväga struktur och uppgiftsfördelning för tunga samhällsområden. De primära frågorna är förhållandet mellan regeringen och myndigheterna samt ansvarsfördelningen mellan staten och den kommunala nivån. Beroende på hur den senare besvaras övervägs därefter frågan om en eller två kommunala nivåer samt hur dessa bör organiseras och indelas.

Dessutom föreslår kommittén att följande konkreta frågeställningar ges särskild prioritet i det fortsatta utredningsarbetet:

- det samlade kommunala uppdraget inklusive en fördjupad kommunal samverkan,
- utformningen av den regionala samhällsorganisationen,
- förutsättningarna för riksdagens och regeringens styrning och kontroll,
- likvärdighet i välfärdsjästerna och rättighetsregleringen,
- vilka effekter alternativa driftsformer i offentlig verksamhet har på berörda välfärdstjänster, samt
- EU:s påverkan på den svenska samhällsorganisationen.

Som stöd för dessa överväganden avser kommittén, redan i *avskottet på tilläggsdirektiv*, att inleda fördjupade analyser av:

- den offentliga sektorns ekonomi på längre sikt och då främst kommunerna och landsstingen,
- produktivitetens utveckling och utvecklingskraft i offentlig verksamhet,
- medborgarnas eget ansvar, kapacitet och engagemang i välfärdsproduktionen,
- behovet av förändringar eller begränsningar av den offentliga verksamheten, inklusive tillämpningen av finansieringsprincipen,
- användningen av nya driftsformer, samt
- hur ansvarsfördelning och strukturer kan påverka förutsättningarna för tillväxt.

Uppdraget

Regeringen har givit Ansvarskommittén i uppdrag att i en första etapp identifiera, belysa och övergripande analysera de samhällsförändringar som inverkar på och skulle kunna föranleda förändringar av strukturen och uppgiftsfördelningen i relationen mellan staten, kommunerna och landsstingen. Kommittén skall i sitt arbete utgå från en beskrivning av rådande förhållanden där såväl brister som förtjänster identifieras. I en andra etapp skall kommittén, efter

utläggsdirektiv, göra en fördjupad analys och bedömning av strukturen och uppgiftsfördelningen och lämna förslag i de delar där kommittén finner det motiverat. Det är den första etappen som nu avrapporteras.

Utgångspunkter

Ansvarskommittén har valt att **anlägga** ett medborgarperspektiv. Vi betraktar medborgarna som aktiva och ansvarstagande individer. Vi försöker fånga medborgarnas förväntningar och krav i ett längre tidsperspektiv. Demografiska förändringar, värderingsförändringar och teknikutvecklingen pekar **sammantaget** mot fortsatt växande anspråk på den offentliga välfärden. Det blir svårt att fullgöra det offentliga åtagandet om inte medborgarna på ett annat sätt än idag är delaktiga och i vissa fall själva tar ett större ansvar.

Kärnan i det offentliga åtagandet är att det skall ge alla medborgare en likvärdig service och en likvärdig behandling. De offentliga verksamheternas legitimitet är beroende av att medborgarna uppfattar att de beslut som fattas är rättvisa i förhållandet mellan olika grupper och individer.

Den offentliga sektorns uppbyggnad har stor betydelse för människors vilja och möjligheter till delaktighet och medskapande. Om det är svårt att förstå verksamheternas uppbyggnad och ansvarsförhållanden, riskeras legitimiteten i förhållande till medborgarna. En översyn av samhällsorganisationen är därför ytterst ett demokratiskt uppdrag, vars syfte måste vara att ge medborgarna bättre förutsättningar till **inflytande, insyn och ansvarsutkrävande**.

Det offentliga åtagandet måste grundas i en offentlig ekonomi i balans med ordning och reda vad gäller både utgifter och intäkter på samhällets olika nivåer. Utan en sund ekonomisk bas riskeras de åtaganden som görs.

Nya förutsättningar för välfärds- och tillväxtpolitik

Ett tiotal faktorer pekar mot fortsatt *växande anspråk* på offentligt finansierad välfärd. Andelen mycket gamla ökar, vilket leder till ökande behov av vård och omsorg. **Likaså** skapar den tekniska utvecklingen nya möjligheter att hjälpa människor och därmed växande anspråk, inte minst på hälso- och sjukvården. Samhällsut-

vecklingen i sig tenderar också att generera nya behov, med årförande anspråk på samhällliga åtaganden. Undersökningar av människors attityder och levnadsvanor tyder på att de samlade förväntningarna på den offentligt finansierade välfärden stadigt ökar. Vilken den samlade effekten av dessa faktorer blir är omöjlig att uppskatta i kvantitativa termer. Att de reella anspråken på den offentligt finansierade välfärden påtagligt kommer att överstiga behov en rak demografisk framskrivning ger vid handen förefaller dock klart.

I härnåendet diskuteras också vilka *resurser för att finansiera de offentliga välfärden* vi i framtiden kommer att förfoga över. På kort sikt finns alltid möjligheten att förändra skattebaser och skattesatser, men ju mer långsiktigt perspektiv vi anlägger desto mer beror resurstillgången på tillväxten i den samlade ekonomin. Det är därför oroande att tillväxten på några decenniers sikt antas avta och att den totala arbetstiden tros minska. Beaktar man även kostnadsökningen inom offentlig verksamhet medför det att de totala resurserna för exempelvis den kommunala verksamheten stagnerar eller till och med minskar efter 2020. En förutsättning för att öka tillväxten, och därmed resurserna för den offentligt finansierade välfärden, är att få fler i arbete. Nyckelgrupper i detta sammanhang är såväl de äldre som de arbetslösa, de långtidssjukskrivna och de tidspensionerade. Avgörande är att man genom en effektiv integrationspolitik kan öka sysselsättningen bland utlandsfödda. En långsiktigt hållbar utveckling förutsätter dessutom resurshushållning och ekologisk balans så att framtida generationers levnadsbetingelser inte undergrävs.

De allmänna *villkoren för att bedriva offentlig verksamhet* förändras i snabb takt. Den ekonomiska globaliseringen har påtagligt beskurit utrymmet för en självständig nationell politik, inte minst inom skatteområdet. Detta utgör en begränsning i finansieringen av det offentliga åtagandet. Samtidigt har globaliseringen stimulerat den europeiska integrationen, vilket å ena sidan har givit oss nya verktyg för att nyttja och reglera marknadskrafterna, men å andra sidan begränsar den enskilda medlemsstatens handlingsutrymme och kräver anpassning av såväl regelverk som samhällsorganisation. På motsvarande sätt har den tekniska utvecklingen bidragit till att utveckla välfärden och skapa nya kontaktytor gentemot medborgarna, men tenderar samtidigt att vara kostnadsdrivande.

Också *förutsättningarna för tillväxtpolitiken* har förändrats. Genom regionförstoring växer lokala arbets- och servicemarknader

långt ut över kommun- och länsgränser och flätas in i varandra. Det kräver ett vidare regionalt perspektiv på näringslivsutveckling, infrastruktur och kollektivtrafik, såväl som på planering av bostäder och olika typer av service. Därutöver har EU-medlemskapet drivit på utvecklingen mot flernivåstyrning och förhandlingsekonomi inom tillväxtpolitikens område.

Samhällsutvecklingen föder även *nya politikområden* och ger gamla frågor ny aktualitet. Aktuella exempel är jämställdhet, integration och hållbar utveckling, liksom ohälsoproblemen. Även en växande oryggighet i samhället och den ökade sårbarhet, som teknikutvecklingen och globaliseringen skapar, pekar på politisk uppmärksamhet. Nya politikområden tenderar att skapa oklara ansvarsförhållanden innan fasta strukturer hunnit växa fram. De är i allmänhet också kostnadsdrivande, i och med att de sällan motsvaras av att andra offentliga åtaganden upphör eller minskar i omfattning.

En nyckelfråga för den offentliga verksamheten är hur den i framtiden skall klara *personalförsörjningen*. När den stora 40-talsgenerationen snart börjar gå i pension kommer konkurrensen om arbetskraften att öka ytterligare. Det kommer att ställas utomordentligt stora krav på förnyelse och på arbetsförhållanden, som tilltalar de generationer som kommande decennier inträder på arbetsmarknaden, om offentlig sektor i framtiden skall klara sin personal- och kompetensförsörjning.

För har vi ordnat det idag?

I betänkandet beskrivs översiktligt dagens offentliga verksamheter och samhällsorganisation. Vi betraktar *inledningsvis* den offentliga verksamheten ur medborgarens perspektiv och diskuterar medborgarnas olika roller som uppdragsgivare, brukare respektive finansierare av den offentliga verksamheten. Därefter sätts fokus på huvudaktörerna – staten, kommunerna, landstingen och Europeiska unionen – som utgångspunkt för en analys av ansvarsfördelning, styrsystem och viktigare ansvarsskiften.

Såväl i den allmänna debatten som i olika forskningsrapporter ges ofta *bilden av en förtgående decentralisering från staten till den kommunala nivån*. En genomgång av faktiska riksdagsbeslut under perioden 1970–2003 ger en delvis annan bild. Flertalet av de 17 verksamheter som överfördes från staten till den kommunala

nivån var mycket små. Under samma period överfördes ock 28 verksamheter från kommuner och landsting till staten. Mer tydlig är decentraliseringen av verksamhetsansvar inom vård- o omsorgsområdet från landsting till kommuner.

Den offentliga verksamheten har genomgått betydande *förändringar under 1990-talet*. Inom den kommunala barnomsorgen ökat tillgången på platser samtidigt som resurserna tunnades ut. Inom äldreomsorgen och inom handikappområdet har resurserna koncentrerats till personer med de största behoven. Systemen för försörjningsstöd och socialförsäkring har stramats upp. Dessutom har den högre utbildningen byggts ut markant. Vidare har med borgarnas kontakt med statsförvaltningen successivt förändrats till följd av nya möjligheter i IT-revolutionens spår. I samband med omorganisationer inom statsförvaltningen har tillgängligheten i vissa fall dock snarast minskat.

Den statliga styrningen av kommuner och landsting utgår från att alla i hela landet skall ges en god och likvärdig samhällsservice. De utgår från regeringsformen och regleras, förutom av kommunallagen, av speciallagstiftning inom de viktigaste välfärdsområden samt därutöver genom mer än 1 500 andra lagar, förordningar och myndighetsregler. Inte minst har ramlagstiftningen givit myndigheter möjlighet att komplettera lagarna med tillämpningsföreskrifter. Merparten av de propositioner som under perioden 1993-2003 preciserade ansvarsfördelningen i samhällsorganisationen inskränkte också kommunernas och landstingens handlingsfrihet medan endast en fjärdedel vidgade densamma. Därutöver styr staten kommuner och landsting:

- genom *statsbidragens* utformning och storlek. Under 1990-talet var de specialdestinerade statsbidragen på väg att mönstras ut till förmån för ett generellt statsbidrag. På senare år har dock nya specialdestinerade bidrag införts, bland annat med syfte att öka personaltäteten inom vård, skola och omsorg.
- genom bestämmelser om *kommunal budget i balans* och genom utformningen av *skatte- och avgiftsregler*. Staten har periodvis infört kommunalt skattestopp och reglerar vilka tjänster som får avgiftsbeläggas. Under senare år har staten även beslutat om *martaxa* för tjänster inom barnomsorg och äldreomsorg.
- i *tillämpningen av finansieringsprincipen*. Den innebär att när kommuner och landsting åläggs nya uppgifter skall de samtidigt

få möjlighet att finansiera dessa med andra medel än höjda skatter. Tolkningen och efterlevnaden av finansieringsprincipen är omstridd,

- genom så kallad *finansiell samordning*, där statliga och kommunala aktörer disponerar en gemensam medelsram. Syftet är att på ett bättre sätt kunna hjälpa personer som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser,
- genom *nationella handlingsplaner*, där staten lägger fast en gemensam ambitionsnivå och ofta även tillför specialdestinerade bidrag för att genomföra handlingsplanen, samt
- genom *tidsbegränsade projekt*, ibland i kombination med krav på egenfinansiering. Detta har blivit vanligt på senare tid.

Medlemskapet i EU tillför nya dimensioner till den svenska samhällsorganisationen och dess sätt att fungera. Som medlemsstat i unionen deltar Sverige i en samverkan med både mellanstatliga och överstatliga dimensioner med andra stater som i många avseenden har organiserat sina offentliga verksamheter enligt andra principer än vi. Sveriges medverkan i det europeiska samarbetet är inte enbart en fråga om att påverka centrala beslut i unionen utan även om att genomföra dem. Medlemskapet medför nya verksamheter. EU-regler skall införas i svensk rättskipning. Det är inte bara sakinhållet i ett politikområde som förändras utan även formerna för den offentliga förvaltningen.

Det har funnits farhågor om att det tadelade ansvaret mellan regeringen och självständiga myndigheter skulle innebära problem. Dessa farhågor synes ha varit överdrivna. Nästa steg i mognadsprocessen är att andra delar av det svenska samhället, inte minst kommuner, landsting och regioner, får bättre möjligheter att medverka i EU-samarbetet.

Bilden av samhällsorganisationen är komplex. Inom de flesta politikområden delas ansvaret av flera nivåer. Ohälsan illustrerar hur de ekonomiska förutsättningarna inom ett område också påverkar andra politikområden och samhällsnivåer. Man möter med andra ord en hög grad av *irrväddhet* i samhällsorganisationen. Det går heller inte att urskilja någon sammanhållen statlig styrningsstrategi. Det gör det svårt för medborgaren att överblicka samhällsorganisationen och veta var och hur man skall utkräva ansvar. Man kan även se framväxten av politiska samordningsinitiativ som en

indikator på att den hittillsvarande sektors- och ansvarsfördelingen behöver förändras. En central fråga för kommittén är sålunda att överväga om denna *flernivåstyrning* är motiverad eller om det går att renodla roller och ansvarsfördelning.

Vi behöver en robust modell

Kommittén redovisar ett antal observationer som bakgrund till resonemang som förs om vilka behov av förändringar som närmast bör utredas:

1. Den svenska samhällsmodellen uppvisar betydande styrka.
2. Den demografiska utvecklingen leder till en växande obalans mellan behov av och resurser för den offentliga välfärden. Detta med ställer den stat, kommuner och landsting inför en stor nationell och verksamhetsmässig utmaning.
3. En väl fungerande arbetsmarknad och ett ökat arbetskraftsbud är avgörande förutsättningar för att den offentliga välfärden i framtiden skall kunna finansieras.
4. De höga ohälsotalen medför stora samhälleliga kostnader och innebär att betydande resurser inte tas tillvara på arbetsmarknaden.
5. Sett ut ett medborgarperspektiv har de offentliga verksamheterna förändrats i flera avseenden under senare år. Tillgång på barnomsorg har ökat samtidigt som resurserna per barn har minskats ut. Inom äldreomsorgen och handikappområdet har resurserna allimer inriktats på dem som har störst behov. Tillgången på högre utbildning har ökat markant. Systemen för försörjningsstöd och socialförsäkring har stramats upp.
6. Vård och omsorg sköts i dag i betydande utsträckning av anhöriga, främst kvinnor. Det är varken rimligt eller troligt att de i framtiden accepterar att i samma utsträckning som i dag ta hand om sina äldre och funktionshindrade anhöriga.
7. Intresset för samhällsfrågor förefaller att öka men söker sig delvis andra vägar än tidigare. Samtidigt kan förhållandet mellan samhällsorganisationen och medborgarna aldrig förstås eller analyseras utan att beakta de politiska partierna.

8. Uppslutningen bland medborgarna bakom en skattefinansierad välfärd är oförändrat stor, oberoende av ålder och generation.
9. Medborgarnas önskemål och behov blir allt mer sammansatta, med de senaste årens ökade sjukfrånvaro som ett exempel. Uppdelningen av ansvar i samhällsorganisationen riskerar att försvåra insättandet av åtgärder i rätt tid och på rätt sätt.
10. Dagens strukturer har en begränsad förmåga att ta hand om och anpassa sig till nyuppkomna behov, exempelvis miljöhot och invandrades bristande integration i samhället.
11. Kommittén noterar kritik från den kommunala nivån som går ut på att initiativen från central nivå är för många, att de präglas av sektorsinitiativ och att de inte är koordinerade.
12. Kommuner och landsting uppvisar stora skillnader särskilt vad gäller ambitionsnivå, tillgänglighet och kvalitet i den välfärdsservice de erbjuder.
13. En framtidsfråga, mot bakgrund av hur de ekonomiska möjligheterna förändras, rör omprövning, förändring eller avveckling av offentliga åtaganden.
14. Kommittén noterar en utbredd diskussion om principen att ansvaret och resurserna skall följas åt dvs. utformningen och tillämpningen av den s.k. finansieringsprincipen.
15. Rättighetslagstiftningen har ökat i omfattning. Den innebär att beslut fattade av kommun- och landstingspolitiker kan ändras eller upphävas av domstolar, vars utslag också blir normerande för framtida kommunala beslut. I gengäld stärks den enskilda medborgarens ställning i förhållande till lokala politiker.
16. Begreppen likvärdighet och likförmighet behöver utredas närmare.
17. En diskussion bör föras om det är lämpligt och skall vara tillåtet att ha skilda uppgiftskataloger eller ansvar i olika kommuner och landsting.
18. Det bör utredas om en ökad samverkan kan ses som alternativ till sammanslagning av kommuner eller landsting.
19. Den framtida ansvars- och uppgiftsfördelningen för hälso- och sjukvården bör vara en prioriterad fråga i de fortsatta diskussionerna om samhällsorganisationen.

20. Utformningen av den regionala samhällsorganisationen är så avhängig av hur ansvaret för att skapa goda tillväxtöbetyg fördelas. Det är idag spritt på många aktörer.
21. Medlemskapet i EU ger nya förutsättningar för den statliga kommunala nivåns arbete och behov av samverkan.

Två ytterlighetsalternativ

Kommitténs sekretariat har tecknat två ytterlighetsalternativ i serierform. Det ena innebär ett direkt statligt ansvar för de offentliga välfärdstjänsterna, medan det andra innebär ett mer självständigt kommunalt uppdrag. Båda alternativen renodlar ansvar och roll för att åskådliggöra de frågeställningar som kommittén står inför.

Kriterier för ansvarsfördelning

Kommittén diskuterar ett antal kriterier som kan tjäna som måttstockar i överväganden om uppgifts- och ansvarsfördelningen i olika samhällsområden. Ett första kriterium rör *demokrati och legitimitet*. På vilken nivå får medborgaren bäst överblick, kunskap och möjlighet till delaktighet i olika offentliga verksamheter? I detta sammanhang är det även viktigt att överväga vilka principer för *organiseringen* av olika verksamheter som bör råda samt vilken struktur och uppgiftsfördelning som bäst tillgodosear *rättssäkerheten*.

Ett grundläggande kriterium är vilken grad av *likvärdighet* som önskvärd för olika tjänster. Andra kriterier rör kraven på *hushållning* och *effektivitet*. Beslut inom en enskild verksamhet bör ännu fattas på *lägsta effektiva nivå*.

Förslag om en långsiktig fördelning av ansvar måste följas av en redovisning av hur avvägningen gjorts mellan dessa kriterier och hur målkonflikterna mellan dem har behandlats.

Förutsättningar för framtida utveckling

Kommittén redovisar även fyra viktiga förutsättningar för att klara det offentliga åtagandet i framtiden. I första hand är kommitténs uppdrag att diskutera en *tydligare ansvarsfördelning* som en avgörande faktor för att utveckla de offentliga verksamheterna och göra

dem mer överskådliga för medborgarna. Som en andra avgörande förutsättning diskuterar kommittén vikten av att motverka de problem som hänger samman med den starka *sektoriseringen* inom den svenska samhällsorganisationen. Den försvårar samverkan mellan olika nivåer och sektorer och försvårar en helhetssyn på medborgarnas och den enskildes behov.

Vi vill även föra in begreppet *utvecklingskraft* i diskussionen om offentlig verksamhet. Med detta avser vi förutsättningarna för produktivitetsutveckling men också förmågan till successiv anpassning och förändring av verksamheten till nya förutsättningar och krav. Vi diskuterar också *medskapande* som en viktig faktor i utvecklingen av välfärdstjänsterna. I ett snävare perspektiv handlar det om att enskilda individer och grupper i betydande utsträckning själva påverkar behovet och utformningen av den offentliga insatsen. I ett vidare perspektiv handlar medskapandet om att medborgarna även är väljare, skattebetalare och huvudmän för den organisation som tillhandahåller de offentliga tjänsterna.

Avslutningsvis

Utgångspunkten för kommitténs förslag är den allt starkare ekonomiska press som den offentliga verksamheten kommer att tvingas arbeta under. En robust samhällsorganisation måste kunna hantera en ansträngd resurssituation och samtidigt möta nya anspråk från medborgarna. Det är viktigt att de offentliga verksamheterna utvecklas och förnyas samt bidrar till en långsiktigt hållbar utveckling. En bristande förändringsförmåga och utvecklingskraft i den offentliga sektorn betyder att vi på längre sikt inte kommer att kunna upprätthålla den välfärdsnivå som människor förväntar sig.